

Descentralização e Reorganização do Estado

Helena Carreiras e Alexandre Calado (organizadores)

DESCENTRALIZAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DO ESTADO



LISBOA, 2020

© Helena Carreiras e Alexandre Calado (organizadores), 2020

Helena Carreiras e Alexandre Calado (organizadores)
Descentralização e Reorganização do Estado

Primeira edição: junho de 2020
Tiragem: 200 exemplares

ISBN: 978-989-8536-72-3
Depósito legal:

Composição em caracteres Palatino, corpo 10
Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso
Capa: Lina Cardoso
Revisão de texto: Ana Valentim
Impressão e acabamentos: Realbase

Este livro foi objeto de avaliação científica

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

Editora Mundos Sociais, CIES-Iscte, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa,
Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa
Tel.: (+351) 217 903 238
Fax: (+351) 217 940 074
E-mail: editora.cies@iscte-iul.pt
Site: <http://mundossociais.com>

Índice

Introdução.....	1
Parte I Diagnóstico sociopolítico para a descentralização e o desenvolvimento local	
1 Organização do Estado e atribuições autárquicas. A visão dos presidentes de câmara	9
<i>Raul Lopes</i>	
2 Desenvolvimento, descentralização e poder local. O contributo dos indicadores estatísticos	23
<i>Nuno de Almeida Alves e João Trocado da Mata</i>	
Parte II Conceitos e desafios contemporâneos para as políticas públicas locais	
3 Novos desafios das políticas locais.....	39
<i>João Ferrão</i>	
4 Autarquias e governação multinível	49
<i>José Manuel Henriques</i>	
Parte III Condições e processos para a promoção da cidadania nas políticas e intervenções locais	
5 A participação cidadã na governação local: cinco teses.....	63
<i>Helge Jörgens</i>	
6 Envelhecimento demográfico e políticas locais para a inclusão	73
<i>Luís Capucha</i>	

Parte IV | Instrumentos de governação local, políticas de habitação e para o espaço público

7	Habitação. Desafios das políticas públicas locais	83
	<i>Sandra Marques Pereira</i>	
8	Espaço público e habitação. Pilares do direito à cidade.....	99
	<i>Ana Catarino e Paula Miranda</i>	
9	Que impostos devem ser cobrados ao nível local?	109
	<i>Susana Peralta</i>	

Índice de figuras e quadros

Figuras

2.1	Taxa de variação da densidade populacional por concelho, Portugal – 1981 e 2011 (%).....	25
2.2	Variação do índice de envelhecimento por concelho, Portugal – 1981 e 2011 (%).....	27
2.3	População residente entre os 20 e os 24 anos que concluiu pelo menos o ensino secundário, por concelho, 2011 (%).....	29
2.4	Evolução das desigualdades territoriais na conclusão do ensino secundário, 1981-2011	30
2.5	Variação da proporção do poder de compra por concelho, 1993 e 2015	31
2.6	Valor mediano (euros) das vendas dos alojamentos familiares por m ² , Portugal – 2017.....	32
2.7	Variação da despesa em ambiente em percentagem do total da despesa dos municípios – 2001 e 2017 (%).....	33
2.8	Resíduos urbanos recolhidos seletivamente por habitante (kg/hab.), 2017	34
5.1	Fases do ciclo político que implicam pouca delegação efetiva de poder	66
5.2	Fases do ciclo político que implicam uma maior delegação de poder para os cidadãos	67
5.3	Página de entrada do <i>site</i> “Lisboa em Debate”	68
5.4	Descrição do carácter jurídico das consultas públicas no <i>site</i> “Lisboa Participa”	69
5.5	Extrato da primeira página dum documento disponibilizado para consulta pública.....	69
7.1	Inquérito às necessidades de habitação, IHRU, 2017.....	89
7.2	Concelhos com valores medianos de vendas por m ² acima dos 1000 euros, 3.º trimestre de 2018.....	93

Quadros

1.1	Características e representatividade da amostra	11
1.2	Organização regional e sub-regional do Estado (em %).......	11
1.3	Organização local do Estado (em %)	12
1.4	Repartição de atribuições no domínio da educação (em %)	13
1.5	Repartição de atribuições no domínio da política social local (em %)...	14
1.6	Repartição de atribuições no domínio do ambiente (em %)	15
1.7	Repartição de atribuições no domínio do ordenamento do território (em %).....	16
1.8	Repartição de atribuições <i>versus</i> perfil do município (em %).....	16
1.9	Repartição de atribuições no domínio do desenvolvimento económico (em %).....	17
1.10	Percentagem de autarcas que indica ter défice de competências, por área de intervenção e tipo de competência.....	18
1.11	Prioridades estratégicas de intervenção municipal.....	19
6.1	População residente por grandes grupos etários, 2001, 2011 e 2017	75
6.2	Taxa de risco de pobreza após transferências sociais (total e por grupo etário, 2003, 2011 e 2017) (%)	78
7.1	Evolução dos fogos detidos, transferidos para e vendidos pelos municípios entre 1993 e 2007, por distrito	86

Introdução

Este livro reúne um conjunto de textos desenvolvidos a partir de intervenções realizadas no Fórum das Políticas Públicas 2019, subordinado ao tema “Desenvolvimento, Descentralização e Poder Local”.

O Fórum das Políticas Públicas é uma iniciativa de professores e alunos do ISCTE-IUL na área das políticas públicas, que se realiza desde 2012, com o objetivo de promover um debate alargado e plural sobre as políticas públicas em Portugal. Em 2019, a sua organização esteve a cargo do IPPS – Instituto para as Políticas Públicas e Sociais, em parceria com a Assembleia da República, tendo sido apoiado por uma equipa alargada de alunos e funcionários do ISCTE-IUL e de diversos dos seus centros de investigação.

Prolongando a experiência consolidada do ISCTE-IUL na análise das políticas públicas, em articulação com instituições e parceiros extrauniversitários, o fórum teve como motivação inicial proporcionar aos estudantes dos cursos de mestrado e doutoramento uma oportunidade para alargar os seus conhecimentos sobre os diferentes domínios de aplicação das políticas públicas. Mas, embora se trate de uma iniciativa de matriz académica, desenvolveu objetivos mais ambiciosos. Desde logo, o de envolver a universidade nos debates que formam o espaço público democrático; depois, e essencialmente, o de articular conhecimento factual sobre políticas públicas setoriais em Portugal, com interpretações e relatos de atores com experiência concreta no desenho, concretização, gestão ou avaliação de políticas públicas nas mais diversas áreas. Trata-se, pois, de articular a produção de conhecimento com o debate de ideias no plano político, proporcionando simultaneamente um debate público mais informado sobre as escolhas políticas e um escrutínio público mais rigoroso do debate democrático.

É esse também o contributo dos diferentes textos deste livro, estruturados em 4 secções.

A primeira parte, intitulada “Diagnóstico sociopolítico para a descentralização e o desenvolvimento local” é dedicada à caracterização dos principais fatores e desafios que se colocam aos processos de descentralização e promoção da coesão territorial em Portugal. O objetivo destes textos é apresentar simultaneamente uma

reflexão crítica sobre os instrumentos de diagnóstico no estudo das políticas públicas e elementos e questões para orientarem substantivamente os temas da reorganização do Estado e do desenvolvimento local.

Aproveitando a organização do Fórum Políticas Públicas 2019, Raul Lopes, em colaboração com o IPPS, coordenou um processo de inquirição aos presidentes de câmara municipal em Portugal, que constitui a base para o primeiro capítulo deste livro, “Organização do Estado e atribuições autárquicas”. O objetivo do procedimento foi captar as visões e propostas dos presidentes de câmara sobre os temas propostos no fórum. Assim, foram questionados sobre os modelos de organização do Estado e as formas desejáveis de repartição das atribuições político-administrativas, sobre o quadro de competências e recursos necessários para as autarquias assumirem tais atribuições e sobre as prioridades que devem ser atribuídas aos municípios no âmbito das políticas de desenvolvimento local. O capítulo é o produto da análise e interpretação dos resultados proporcionados por esse processo de inquirição. O retrato providenciado por Raul Lopes permite-nos verificar como o processo de descentralização política é matéria de elevada convergência entre os presidentes de câmara, superando as diferenças regionais e/ou partidárias, e como os municípios se encontram num processo de transição ao nível do seu perfil de competências e de redefinição das áreas de intervenção, o que poderá vir a representar um novo paradigma de intervenção para o desenvolvimento local.

No segundo capítulo, com o título “Desenvolvimento, descentralização e poder local: o contributo dos indicadores estatísticos”, Nuno de Almeida Alves e João Trocado da Mata abordam as políticas públicas e o desenvolvimento local a partir da análise e revisão de um conjunto de indicadores estatísticos. Sublinhando a importância fundamental da elaboração de políticas públicas informadas, capazes de administrarem e transformarem positivamente os territórios, destacam como as estatísticas produzem uma visão particular sobre o território e as populações aí residentes. No âmbito da análise das políticas locais no contexto dos processos de descentralização, os autores focam-se num conjunto de temas centrais para a caracterização das dinâmicas de desigualdade e convergência territorial e regional — população e território, educação, poder de compra, habitação e ambiente. A análise das estatísticas permite verificar tendências de sentido contrário, assistindo-se, assim, em áreas como na distribuição da população, ao aumento dos desequilíbrios territoriais e, noutras áreas, como a educação, à diminuição das desigualdades regionais.

A segunda parte deste livro, “Conceitos e desafios contemporâneos para as políticas públicas locais”, é centrada na análise crítica dos desafios sociais, económicos e ambientais que se colocam atualmente às políticas públicas locais e sobre as suas implicações nos conceitos e nos procedimentos de intervenção sobre o território. Os textos têm um carácter eminentemente teórico-conceptual, contribuindo para o desenvolvimento de estruturas e instrumentos que capacitem as instâncias de governação para quadros societários em mudança rápida e acentuada.

O contributo de João Ferrão para o debate das políticas públicas tem a forma de uma reflexão articulada sobre o significado e a natureza destas com os desafios contemporâneos com que se confrontam, dando forma ao terceiro capítulo desta

obra, “Novos desafios das políticas públicas”. O exercício proposto é feito a partir de uma análise comentada de um conjunto de desafios relativos a três temas para o futuro das políticas locais: a governança territorial ou de incidência territorial; a autonomia das decisões por parte das estruturas políticas locais; e o valor acrescentado pelas políticas locais. O autor procura, assim, contribuir não apenas para o debate sobre o que são e devem ser as políticas locais no atual quadro sociopolítico, mas também para os seus desafios futuros, tanto ao nível dos impactos que podem vir a ter, como em relação aos processos de adaptação desencadeados, num contexto de realidades territoriais diversificadas e um quadro de desafios e necessidades que apresenta novos e crescentes riscos sociais.

Em concordância, José Manuel Henriques, no capítulo intitulado “Autarquias e governação multinível”, foca-se nos desafios contemporâneos à coesão territorial, que é crescentemente caracterizada pela incerteza, imprevisibilidade e pelo aumento do risco social, económico e ambiental. Num contexto de maior vulnerabilidade aos choques de larga escala e subsequentes efeitos, em que os municípios assumem um papel crucial na prevenção e gestão das crises, o autor afirma a importância do desenvolvimento da investigação orientada para a resiliência territorial, com vista à promoção de novas formas de inovação social e de governança territorial. Refletindo sobre as experiências do programa Rede Social e da Iniciativa Bairros Críticos, propõe-nos um conjunto de propostas que visam maximizar as oportunidades para o desenvolvimento de formas de governação multinível, capazes de produzir políticas públicas que tragam valor acrescentado ao desenvolvimento local e melhores respostas societais.

A terceira parte desta compilação, “Condições e processos para a cidadania política e intervenções locais”, apresenta dois textos que refletem sobre os mecanismos políticos que podem ser implementadas ao nível local para a promoção da cidadania e a intervenção participada no território. Os autores salientam que para um efetivo envolvimento dos cidadãos nos processos políticos são condições necessárias a inclusão social dos mesmos e a existência de procedimentos de participação acessíveis, substantivos e dotados de poder vinculativo.

Helge Jorgens propõe-nos uma reflexão sobre a participação dos cidadãos nas políticas públicas no capítulo 5 deste livro, intitulado “A participação cidadã na governação local — cinco teses”. Notando a crescente reivindicação da necessidade de maior envolvimento e participação ativa dos cidadãos na causa pública e nos processos políticos, apresenta cinco teses sobre o futuro destes, tendo como referência os princípios da legitimidade, da eficácia, da equidade e da eficiência. O autor aborda as potencialidades para os processos políticos e para a legitimidade das decisões tomadas, considerando também os obstáculos e os riscos associados aos processos participativos que têm vindo a ser implementados pelas estruturas de poder e as implicações para a inclusão destas medidas de forma efetiva e sustentável nos mecanismos de governação. Assim, o texto estrutura-se simultaneamente como uma alavanca para futuras investigações sobre o tema e como um guia para a construção de instrumentos efetivos de participação dos cidadãos nas políticas públicas.

Por sua vez, Luís Capucha, no capítulo 6 deste livro, intitulado “Envelhecimento demográfico e políticas locais para a inclusão”, aborda a questão da cidadania, focando-se na inclusão social da população envelhecida e não ativa crescente como condição necessária para garantir uma participação efetiva. Partindo de uma perspectiva em que se liga o fenómeno do envelhecimento da população ao sucesso do Estado social e do progresso civilizacional, apresenta-nos uma reflexão focada nas implicações deste fenómeno para os sistemas de proteção social e para as políticas de inclusão social e de promoção da qualidade de vida. Este exercício de caracterização permite evidenciar os principais desafios que se levantam à sustentabilidade do Estado social e quais as lacunas que têm de ser superadas para responder aos problemas sociais colocados pelo envelhecimento demográfico, sejam estes novos ou resultantes do agravamento de fenómenos anteriores. No final deste exercício, o autor foca-se no nível local e apresenta um conjunto de propostas para o papel que as autarquias podem ter na produção de mais-valia nas políticas dirigidas à qualidade de vida e da inclusão social no envelhecimento.

A quarta e última parte, “Instrumentos de governação local, políticas de habitação e para o espaço público”, é focada nas políticas e nos instrumentos de governação disponíveis aos municípios para a gestão e intervenção no território. O conjunto dos textos aqui incluído explora este problema a partir de diferentes dimensões de análise, apresentando um conjunto de propostas com vista à capacitação dos municípios e ao progresso das políticas públicas, em áreas tão centrais e urgentes como são a habitação, o espaço público e a política fiscal local.

Sandra Marques Pereira aborda o tema pelo prisma dos desafios que se colocam às políticas de habitação no sétimo capítulo deste livro, intitulado “Habitação: desafios das políticas públicas locais”. A autora entende que estes desafios não decorrem principalmente do processo de descentralização, antes do cruzamento entre as questões que atravessam as políticas públicas atuais, nomeadamente a capacidade de estas acompanharem a velocidade da mudança, a tendência de retração do Estado e a crescente complexidade das geografias, e a questão habitacional em Portugal, dos desafios estruturais colocados por uma sociedade pré-moderna, aos desafios mais recentes colocados pela crise e a austeridade. A autora apresenta-nos ainda um conjunto de propostas para as políticas públicas serem mais capazes de responder aos desafios contemporâneos, destacando três áreas de atuação determinantes: a adaptação da geografia de governação; o investimento e adequação dos instrumentos e mecanismos de avaliação e monitorização das políticas; e adoção de políticas informadas e baseadas no conhecimento.

No oitavo capítulo, “Espaço público e habitação — pilares do direito à cidade”, as autoras Ana Catarino e Paula Miranda propõem-nos uma abordagem às questões da habitação e do espaço público como problemas conjuntos. Destacando nas dinâmicas urbanas contemporâneas a crescente privatização, a progressiva restrição do espaço público e a forte pressão imobiliária, defendem que o desenvolvimento de políticas públicas integradas se constitui como um requisito para a promoção da cidadania e do cumprimento efetivo do direito à cidade. A partir da análise de duas intervenções em que participaram, no Alto do Seixalinho (Barreiro) e nas Terras da Costa (Costa de Caparica), as duas autoras mostram como as

soluções políticas e técnicas para os problemas da habitação passaram também pela intervenção no espaço público. Estas experiências constituem a base para um conjunto de reflexões e pistas com vista à construção de novas formas de intervenção urbana que preservem os valores social, simbólico e político da cidade.

Finalmente, no nono e último capítulo, com o título “Que impostos devem ser cobrados a nível local?”, Susana Peralta aborda a questão da gestão política local e da habitação, a partir de uma perspetiva fiscal e económica. Assim, apresenta-nos uma reflexão sobre os impostos locais em Portugal, qual o peso destes na dotação de orçamento para os municípios e que efeitos têm na relação dialética entre o aumento da autonomia dos municípios e a coesão social e económica do território. Partindo da revisão da evolução do processo de descentralização das funções de governo para o poder local, apresenta uma análise detalhada dos impostos locais, através da análise comparativa da situação portuguesa com a dos países da OCDE. Esta serve para a apresentação de propostas concretas sobre os impostos cobrados pelos municípios, de forma que a sua capacidade de geração de receita própria seja maximizada, sem com isso agudizar as assimetrias e sobrecarregar o encargo fiscal dos contribuintes.

